

Riesgo de desastres y urbanismo neoliberal: los cimientos de las transformaciones urbano-ambientales contemporáneas en Tigre/ Buenos Aires

Disaster Risk and Neoliberal Urbanism: the Foundations of Contemporary Urban-environmental Transformations in Tigre/ Buenos Aires

Diego Ríos

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-CONICET/
Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires

diegorios@conicet.gov.ar

Recibido: 18 de marzo de 2014

Aprobado: 25 de julio de 2014

Resumen

En las últimas décadas, la expansión de urbanizaciones cerradas sobre rellenos ha transmutado las condiciones de riesgo de desastre de los bañados de Tigre. A pesar que esas transformaciones se expresan cabalmente a partir de la década de 1990, consideramos que sus cimientos se hallan en los inicios del urbanismo neoliberal en tiempos de la última dictadura cívico-militar en Argentina (1976-1983). Es en ese entonces cuando los actores económicos privados y el Estado (Provincial/Municipal) ponen en valor esas tierras inundables a través de dos estrategias: a) la elaboración de representaciones espaciales de carga positiva asociadas a un gran proyecto urbano sobre rellenos y su legitimación a través del discurso ambiental, y b) la ejecución de una política urbana pública que posibilitó la puesta en marcha de un “modelo de desarrollo urbano” excluyente. Sobre el análisis de esas estrategias trata este trabajo.

Palabras clave

historia ambiental urbana; desastres naturales; Argentina

Abstract

In recent decades, the expansion of gated communities on landfills has transmuted the disaster risk conditions of the floodplain in Tigre Municipality. Although these transformations are expressed well from the 1990s, we believe that the foundations are in the early times of neoliberal urbanism in the last civil-military dictatorship in Argentina (1976-1983). It is at this time that private economic actors and the state (provincial/municipal) give value these floodplains through two strategies: a) the development of spatial representations of positive charge associated with a large urban project on landfills and its legitimation through environmental discourse, and b) implementation of a public urban policy that enabled the launch of a “model of urban development” exclusive. On the analysis of the strategies discussed this paper.

Keywords

urban environmental history; natural disasters; Argentina

Introducción

Al norte del Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA) (ver Figura N° 1), en áreas inundables del Municipio de Tigre, conocidas históricamente como los “bañados”¹ (ver Figura N° 2), el notable avance de urbanizaciones cerradas (UCs) sobre grandes rellenos de las últimas décadas ha gestado profundas e inéditas transformaciones urbano-ambientales. A comienzos de 1990 este tipo de emprendimientos suburbanos ocupaban en los bañados tigrenses una superficie cercana a las 200 hectáreas mientras que para el año 2010 esa superficie ya superaba las 4.000 hectáreas.

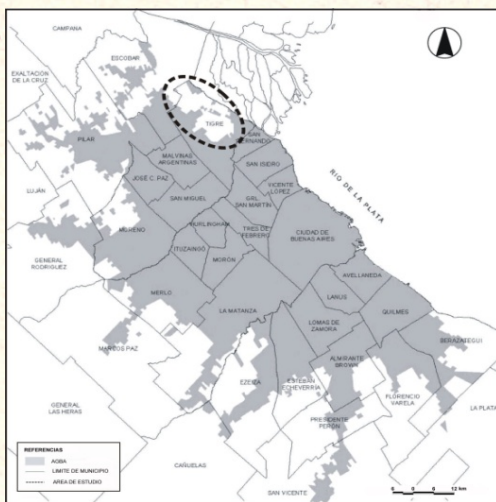


Figura 1. Aglomerado Gran Buenos Aires y área de estudio (2001). Fuente: INDEC (2003). Diseño: Silvia González.

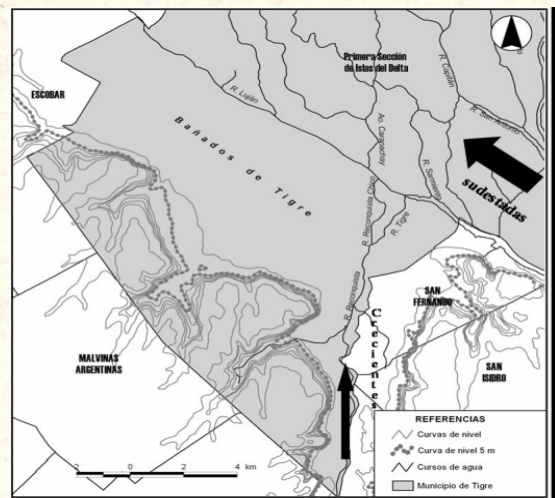


Figura 2. Los bañados de Tigre. Fuente: Instituto Nacional del Agua (INA) (2002); Instituto Geográfico Nacional (IGN) (2000); AIACC (2002-2004). Diseño: Silvia González.

La implementación de los grandes rellenos de las UCs, en tanto técnica constructiva elegida para la incorporación urbana de esas tierras inundables, produjo una serie de mutaciones y de consecuencias ambientales adversas en los bañados: el movimiento de más de 50 millones de m³ de suelos, la generación de una importante cantidad de cuerpos de agua cerrados de grandes superficies (los lagos de estos emprendimientos), la elevación del nivel de cota original en más de 1,7 m en promedio, la

¹ Los bañados del municipio de Tigre están formados por tierras de máxima inundación comprendidas en la franja que se extiende entre la curva de los 5 m (Instituto Geográfico Nacional), donde comienza la barranca, y el río Luján (límite entre el sector “continental” e “isleño” de ese municipio). Estas tierras inundables forman parte de las cuencas bajas de los ríos Luján y Reconquista. En los bañados, las inundaciones se producen por crecidas activadas por distinto origen: a) vientos del cuadrante sudeste (llamadas de “sudestadas”) que impiden el normal escurrimiento de las aguas del Río de la Plata, aumentando su nivel; b) precipitaciones intensas que hacen desmadrar los ríos y arroyos que atraviesan los bañados (como por ejemplo el río Reconquista), y c) la conjunción, menos probable, de los dos anteriores. Esta franja de tierras inundables comenzó a ser denominada con el término de “bañados” a partir de la etapa colonial; en la actualidad el término continúa utilizándose por los habitantes de más largo arraigo en la zona.

alteración de líneas de costa del río Luján, el cambio en el trazado de varios cursos de agua que atraviesan esas tierras, entre otras (ver Figuras N° 3 y N° 4).



Figura 3. Grandes rellenos y lago central. Urbanización cerrada Nordelta. Fuente: Material suministrado por Nordelta SA. (2006).



Figura 4. Cambios de líneas de costa del río Luján. Urbanización cerrada Villanueva. Fuente: Inmobiliaria OTyS (www.otys.com.ar).

Esa expansión de UCs sobre rellenos se concretó mayoritariamente sobre amplias extensiones de tierras inundables que para comienzos de la década de 1990 se encontraban todavía vacantes (en especial bajo dominio privado), pero también sobre tierras destinadas a usos productivos (forestales, viveros, huertas, etc.) y recreativos (recreos sindicales). Al mismo tiempo, en algunas oportunidades, las UCs avanzaron sobre terrenos contiguos a barrios pertenecientes a grupos socioeconómicos medios y medio-bajos e, incluso, asentamientos informales (“villas miserias” y asentamientos precarios), correspondientes a la expansión urbana protagonizada por los grupos populares en etapas históricas anteriores. A diferencia de los grandes rellenos de las UCs, en esos barrios y asentamientos informales es posible encontrar viviendas edificadas con otros sistemas constructivos para mitigar las inundaciones (palafitos, planta baja para usos no permanentes, pequeños rellenos, etc.), pero también existen numerosas viviendas que se hallan directamente al ras del suelo.

Las transformaciones urbano-ambientales aquí señaladas, acontecidas en momentos donde los episodios de crecidas resultaron escasos² en relación a la prolífera historia en materia de inundaciones que conservan los bañados tigrenses³, acabaron gestando un complejo mosaico topográfico. Así, en la nueva topografía se yuxtaponen zonas bajas donde habitan, preferentemente, los grupos más empobrecidos y vulnerables, y zonas altas correspondientes con grupos más acomodados y de baja vulnerabilidad social. A su vez, la ejecución de los grandes rellenos provocó la alteración de uno de los servicios ambientales en materia de riesgos de desastres más significativos que estos humedales brindan a la sociedad: la retención de los excesos hídricos en tiempos de crecidas. De ocurrir una gran crecida en este nuevo contexto, las inundaciones serán bastante más rápidas e impactantes en las áreas no rellenadas, dañando diferencialmente a los grupos más vulnerables.

Estas nuevas formas de urbanización y de utilización de técnica constructivas de mitigación que expresan las UCs y los grandes rellenos, se convirtieron en el eje central del “modelo de desarrollo urbano” que el urbanismo neoliberal terminó destinando para los bañados de Tigre, a pesar de sus consecuencias en materia de riesgo de desastres. Modelo que terminó favoreciendo los intereses de los actores económicos privados y del Estado (provincial y municipal), en desmedro de los intereses de los grupos más marginales y vulnerables que también vienen disputando esas áreas inundables durante las últimas décadas.

A pesar que estas grandes mutaciones urbano-ambientales se evidenciaron notoriamente a partir de la última década del siglo XX, consideramos necesario describir y analizar los orígenes de esos procesos en tiempos en que se emprende el ciclo neoliberal en Argentina con la última dictadura cívico-militar iniciada en marzo de 1976. Es en esa instancia inaugural de la etapa actual de la globalización capitalista donde entendemos que es posible hallar los cimientos profundos que viabilizaron la

² Entre la última década del siglo XX y la primera del siguiente no se produjeron crecidas importantes en el río Reconquista. En esas dos décadas se dieron solo dos episodios de “sudestadas” de relativa importancia: a) en 1993 donde la cota alcanzó los 3,93 m y sólo existían tres UCs y b) en 2000 donde la cota alcanzó los 3,59 m y la mayoría de las UCs aún se encontraban en etapa de construcción y consolidación.

³ Los primeros registros de inundaciones en el área de los bañados se inician en 1612, año siguiente al de la creación del puerto de Las Conchas (asentamiento primigenio que más adelante formará parte de la localidad de Tigre). Entre esa última fecha y el año 2010, durante casi cuatro siglos, se han podido registrar 37 inundaciones causadas por los tres orígenes de crecidas antes mencionados.

configuración contemporánea de uno de los espacios de riesgo de desastres más desiguales e injustos de todo el AGBA, en tanto resultado de las características que viene adoptando la urbanización neoliberal durante casi cuatro décadas.

A fines de la década de 1970, los actores económicos privados y el Estado (provincial y municipal) comenzaron a poner en valor las tierras inundables de los bañados a través de dos estrategias: a) la elaboración de representaciones espaciales de carga positiva asociadas a un gran proyecto urbano sobre rellenos y su legitimación a través del discurso ambiental, y b) la ejecución de una política urbana pública (especialmente en materia de normativa urbanística y de inversiones en obras de infraestructura tanto provincial como municipal) que posibilitó la puesta en marcha de un “modelo de desarrollo urbano” excluyente con base en las UCs sobre rellenos.

En este sentido, el trabajo busca rescatar el papel que tuvieron las representaciones espaciales construidas por los actores sociales más favorecidos y las políticas urbanas públicas desplegadas sobre esas áreas inundables en tiempos de la última dictadura cívico-militar en Argentina (1976-1983), en tanto cimientos sobre los que se fundó la urbanización neoliberal y sus consecuencias en materia de riesgo de desastres de los últimos tiempos. Para alcanzar estos objetivos el trabajo se basa en información secundaria (bibliografía especializada, documentos oficiales, cartografía, proyectos urbanísticos, artículos periodísticos, etc.), información primaria (a través de entrevistas) y en resultados alcanzados en la tesis doctoral del autor⁴. A continuación se presenta el marco teórico, luego el análisis de los procesos históricos y, por último, algunas consideraciones finales.

2. Un punto de partida: riesgo de desastres y urbanización capitalista actual

Para las ciencias sociales hace tiempo que el foco explicativo de los desastres “naturales” no reside en los fenómenos físico-naturales extremos, sino en las formas en que las sociedades se organizan y establecen su relación con áreas donde existen condiciones físicas extremas, en especial,

⁴ Ríos, Diego. *Producción de espacio de riesgo de desastres a partir de la urbanización de áreas inundables. Los bañados de Tigre, su historia y sus transformaciones recientes*. Tesis doctoral (Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras/UBA, 2010a).

bajo la lógica que les impone el modo de producción capitalista. Desde la década de 1970, el enfoque desarrollado por la escuela de la economía política de los desastres ha avanzado en la desnaturalización de los desastres “naturales”⁵, lo cual no implica, tal como plantea Smith⁶, negar el proceso natural que forma parte de ellos.

Para la escuela de la economía política la mirada sobre estos problemas se aleja de la espectacularidad de los resultados (el momento del desastre), para incursionar en los procesos que gestan las condiciones materiales de su ocurrencia (el riesgo o riesgo de desastre⁷). Para entender las condiciones materiales del riesgo, la escuela se centra en el término de vulnerabilidad social, esto es las condiciones sociales, económicas, culturales, políticas, etc. de una sociedad (o parte de ella) que existen previamente a la ocurrencia de un desastre. Estas condiciones definen la capacidad diferencial de la sociedad y de los grupos que la conforman para anticipar, resistir y recuperarse ante el potencial peligroso de los fenómenos físicos extremos presentes en ese tipo de áreas⁸.

Con el término de marginalización la escuela de la economía política también pone de relieve cómo las inequidades sociales limitan las opciones de vida de estos grupos, forzándolos a la ocupación de áreas con condiciones físicas extremas y degradadas, al tiempo que constriñen las capacidades que estos grupos poseen para hacer frente a los cambios ambientales tales como los desastres⁹. Gran parte de las investigaciones que adoptan la escuela de la economía política se centran en los procesos de marginalización vinculados al riesgo, siendo escasos los trabajos que abordan la formación de riesgo por parte de los actores/grupos más acomodados.

⁵ O' Keefe, Phil; Westgate, Kevin and Wisner, Ben. "Taking the Naturalness out of Natural Disasters," *Nature*, 260 (1976): 566-567; Watts, Michael. "Hazards and Crises: A Political Economy of Drought and Famine in Northern Nigeria," *Antipode*, 15, 1 (1983): 24-34.

⁶ Smith, Neil. "There's Not Such Thing as a Natural Disaster," *Understanding Katrina: Perspectives from the Social Sciences* (2006). Disponible en: <http://understandingkatrina.ssrc.org/Smith>, consulted 14 octubre 2008.

⁷ Dado que existen diversos tipos de riesgos (quirúrgico, del juego, financiero, económico, etc.) consideramos pertinente aclarar que en este trabajo nos centramos en la noción de riesgo de desastre.

⁸ Blaikie, Piers; Cannon, Terry; Davis, Ian and Wisner, Ben. *Vulnerabilidad: el entorno económico, social y político de los desastres* (Bogotá: LA RED/ITGD Perú/Tercer Mundo Editores, 1996).

⁹ Collins, Timothy. "Marginalization, Facilitation and the Production of Unequal Risk: the 2006 Paso del Norte Floods," *Antipode*, 42, 2 (2010): 258-288.

En determinados marcos históricos, sin embargo, ciertos rasgos de las condiciones naturales (elementos y procesos) presentes en las áreas donde acontecen fenómenos físicos extremos pueden ser valorados positivamente¹⁰. En un contexto de gran difusión del paradigma ambientalista en todo el mundo (tal como ocurre desde la década de 1970 y su influencia en las prácticas de consumo de los grupos más privilegiados), así como de conversión de los bienes naturales en “nuevas rarezas”¹¹, especialmente en los ámbitos urbanos, ciertas condiciones naturales extremas están siendo crecientemente transformadas en recursos y en mercancías comercializables para ser consumidas. La naturaleza, nos recuerda Smith¹², ha sido un elemento imprescindible en la acumulación del capital, pero en las últimas décadas se ha convertido en una estrategia de acumulación notoriamente más intensa y global.

Los actores económicos privados vinculados a los negocios inmobiliarios a través de la mediación publicitaria y el marketing, instalan la necesidad del “vivir en contacto con la naturaleza” como una práctica indispensable para alcanzar una “mejor calidad de vida”. Se apuesta, cada vez con mayor insistencia a la necesidad de consumo de espacios verdes, desplegándose una carrera sustentada en un discurso de fuerte carga ideológica¹³. La búsqueda de vistas o paisajes únicos, del uso y el acceso a cuerpos de agua, de áreas con frondosa forestación, etc. asociada con el desarrollo de productos inmobiliarios exclusivos instalado por los actores económicos privados, se enfrenta cada vez más con la urbanización de laderas inestables, áreas inundables, costas afectadas por el paso de huracanes, etcétera.

Cabe preguntarse, entonces ¿cómo es posible que el capital a través de la urbanización de esas áreas, se ponga en riesgo dado que en el proceso construye un espacio de riesgo de desastre? Esto puede explicarse por el lugar destacado que ocupa la urbanización para el capitalismo. Tal como afirma Lefebvre (citado in Harvey, 1985: 222¹⁴, traducción propia), “el capitalismo se ha urbanizado como forma

¹⁰ Collins, *Marginalization, Facilitation and the Production*.

¹¹ Santana, Paola. “A mercadoria verde: a natureza,” in Damiani, Amelia, et al. (org.). *O espaço no fim de século. A nova raridade* (Contexto: São Paulo, 1999), 91-109.

¹² Smith, Neil. “Disastrous Accumulation,” *South Atlantic Quarterly*, 106, 4 (2007): 769-787.

¹³ Carlos, Ana Fani. “O meio ambiente urbano e o discurso ecológico,” *Revista do Departamento de Geografia/USP*, 8 (1994): 75-78.

¹⁴ Harvey, David. *The Urbanization of Capital* (Oxford: Blackwell, 1985).

de reproducirse”, y ello ha adquirido un impulso notable a partir de la crisis de la década de 1970 y el surgimiento de la etapa neoliberal. Desde ese entonces, “lo inmobiliario” forma parte de uno de los sectores neurálgicos del capitalismo a partir del momento en que es absorbido por el capital financiero¹⁵. La participación de las finanzas es cada vez más relevante en lo inmobiliario, con ello las oficinas corporativas, los edificios residenciales de alto estándar, los hoteles de lujo, las UCs, entre otros “artefactos urbanos de la globalización”, son producidos como si fuesen otro bien financiero más.

Para que el mercado se desarrolle en materia urbana, el Estado capitalista ocupó, ocupa y seguirá ocupando un lugar de vital importancia; ello se verifica a partir de la capacidad que éste último guarda para operar sobre grandes escalas territoriales tanto en materia de modificación de la legislación urbanística como de inversiones en grandes obras públicas de interés privado¹⁶. En el contexto de la crisis de los años setenta, cuando comenzaba a producirse una mayor competitividad entre ciudades, surge la gestión urbana emprendedora, en reemplazo de la gestión urbana administrativa anterior. En muchos casos, este tipo de gestión -que forma parte central del urbanismo neoliberal- se ha fundado en coaliciones de las que también son partícipes organizaciones no gubernamentales y, en especial, actores económicos privados con singular liderazgo¹⁷.

Con el avance del urbanismo neoliberal se ha dejado de concebir a la ciudad (y a sus ciudadanos) como un todo, para centralizarse en aquellas partes (y grupos socioeconómicos) más “apetecibles” a los intereses del capital. Los grandes proyectos de renovación urbana, de recuperación patrimonial, etc. prosperan sobre zonas céntricas/portuarias degradadas, por ejemplo, siendo a menudo desalojados sus antiguos habitantes (por el uso de las fuerzas públicas, por el alza en los precios del m² y de los alquileres, etc.) y desperdigados a otras zonas de la ciudad, generalmente, de peores condiciones urbano-ambientales.

¹⁵ Lefebvre, Henri. *Espacio y política* (Barcelona: Ediciones Península, 1976).

¹⁶ Carlos, Ana Fani. *O espaço urbano. Novos escritos sobre a cidade* (São Paulo: Contexto, 2004).

¹⁷ Harvey, David. “Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio,” in _____. *A produção capitalista do espaço* (São Paulo: Annablume Editora, 2005), 165-190.

Cuando el proceso de urbanización de áreas donde acontecen fenómenos físicos extremos es protagonizado por actores mejor posicionados, el accionar del mercado y del Estado, nos recuerda Collins¹⁸, se dispone hacia una mediación institucional de facilitación. Las investigaciones de Davis¹⁹, Steinberg²⁰, Greenberg y Fox Gotham²¹, desde una mirada histórica sobre la configuración de las condiciones de riesgo, muestran cómo los mencionados actores facilitan a los grupos dominantes la minimización de las consecuencias ambientales adversas, mientras que favorecen la apropiación de condiciones ambientales positivas (áreas de contacto tierra-agua, paisajes, áreas forestadas, etc.). En el caso de la urbanización de áreas inundables, los procesos de facilitación pueden llevarse adelante a través de la adecuación de la normativa urbanística, la generación de estímulos impositivos y fiscales o las inversiones en obras de infraestructura de transporte y, en particular, en obras hidráulicas, entre otras medidas.

Las representaciones, valoraciones e ideas que los actores sociales más privilegiados y poderosos construyen sobre las áreas de condiciones físico-naturales extremas asumen un lugar de gran importancia en los procesos urbanos hasta aquí señalados²². A lo largo de la historia, por ejemplo en el caso de las áreas inundables cercanas a las ciudades, se han erigido representaciones espaciales poco favorables para con esas áreas, teniendo un lugar destacado el discurso y el paradigma higienista desarrollado a fines del siglo XIX. En ese entonces, sostiene Bakker²³, las áreas inundables eran equiparadas generalmente con pantanos pestilentes e infectos, por lo que la carga negativa transferida a esos ambientes hacía que fuesen escasas o nulas las resistencias sociales para evitar su transformación.

Las intervenciones técnicas patrocinadas, generalmente, por el poder público bajo el paradigma higienista, como las obras de cegado de arroyos o de relleno de bañados, permitieron la reconversión de

¹⁸ Collins, *Marginalization, Facilitation and the Production*.

¹⁹ Davis, Mike. *Ecology of Fear: Los Angeles and the Imagination of Disaster* (New York: Vintage Books, 1999), 496.

²⁰ Steinberg, Ted. "The Secret History of Natural Disaster," *Environmental Hazards*, 3 (2001): 31-35.

²¹ Greenberg, Miriam and Fox Gotham, Kevin. "Urbanización, crisis y el cambio de escala del riesgo: rastreando las raíces del desastre en Nueva York y Nueva Orleans," *Quid*, 16, 1 (2011): 18-39.

²² Ríos, Diego. "Urbanización de áreas inundables, mediación técnica y riesgo de desastre: una mirada crítica sobre sus relaciones," *Revista de Geografía Norte Grande*, 47 (2010b): 27-43.

²³ Bakker, Karen. "Katrina: the Public Transcript of 'Disaster'," *Environment and Planning D: Society and Space*, 23 (2005): 795-809.

tierras “anfibia” en tierras “firmes”, facilitando la valorización urbana de las esas tierras a partir de la incorporación de valor que esas obras implicaban; de modo que terrenos inundables que antes no tenían prestigio social, eran transformados en áreas y vecindades valorizadas²⁴.

Este último paradigma va a ser reemplazado a comienzos de la década de 1970 por el paradigma del ambientalismo, el cual toma un nuevo impulso a nivel mundial a partir de la publicación del informe Los límites al crecimiento encargado por el Club de Roma y, en especial, de la Conferencia de Estocolmo, ambos de 1972. Desde ese entonces, los discursos que giran en torno a las ideas tecnocráticas de “recuperación”, “saneamiento” o “sustentabilidad” ambiental, entre otros, son utilizados para legitimar las transformaciones del espacio urbano y su relación, en este caso, con las áreas inundables²⁵. En diferentes ciudades del mundo los procesos de urbanización de áreas inundables vienen siendo justificados últimamente por una serie de argumentos que se encuentran anclados en las ideas de “recuperación ambiental” (cuando esas áreas presentan condiciones degradadas/contaminadas) o de “conservación ambiental” (cuando esas áreas muestran escasos niveles de transformación).

Veamos en el apartado que sigue cómo todos estos aspectos y procesos se expresan para el caso de estudio analizado.

3. Algunos rasgos de la urbanización de los bañados de Tigre anterior a 1976

Los bañados del municipio de Tigre conservan más de cuatro siglos de historia de urbanización, la cual se enlaza con las formas singulares que fue adoptando la dinámica socio-espacial de la ciudad marco (la ciudad de Buenos Aires) en diferentes momentos. Según Udaondo²⁶, el comienzo de la urbanización de esas tierras inundables pueden hallarse a principios del siglo XVII en tiempos de la etapa colonial con la creación del puerto de Las Conchas (parte de la actual localidad de Tigre) a la vera del río con ese mismo nombre (rebautizado como Reconquista). A pesar de ser un área inundable, ese sitio

²⁴ Henrique, Wendel. “A cidade e a natureza: a apropriação, a valorização e a sofisticação da natureza nos empreendimentos imobiliários de alto padrão em São Paulo,” *GEOSP*, 20 (2006): 65-77.

²⁵ Seabra, Odette. *A socialização da natureza: rios e várzeas de São Paulo* (São Paulo: DG-FFLCH-USP, 2008, mimeo suministrado por la autora).

²⁶ Udaondo, Enrique. *Reseña histórica del Partido de Las Conchas* (Tigre: Municipalidad de Tigre, 2001 [1942]), 208.

había sido elegido por sus condiciones naturales propicias para el desarrollo de un puerto (calado necesario y reparo para las embarcaciones ante los fuertes vientos como las “sudestadas”), el cual se utilizaba para abastecer a Buenos Aires de leñas, maderas y carbón procedentes de las islas del Delta, el Litoral y el Paraguay. Asimismo, a partir de fines de ese siglo dicho puerto también fue valorado positivamente en tanto fondeadero alternativo para el ingreso de mercaderías contrabandeadas.

Luego, le sucedieron otros momentos históricos donde se advierten importantes avances en la expansión urbana de los bañados, en los que, por lo general, fueron incorporándose nuevas tierras inundables próximas a las ya urbanizadas.

Ya en la etapa de la inserción de la Argentina a la división internacional del trabajo (1860-1930), la elite porteña transformó el puerto/poblado de Las Conchas en una de las villas de veraneo más importantes de la Argentina. Las familias más acomodadas convirtieron antiguas quintas productivas de grandes dimensiones en lotes más pequeños donde construyeron residencias palaciegas y edificios señoriales para las sedes sociales de los clubes de remo, hoteles u otras construcciones de usos recreativos. La mayoría de esas edificaciones adoptaron sistemas constructivos de mitigación contra las inundaciones (como puede ser un primer piso elevado), siendo éstos entre otros aspectos, los que participaron en la diferenciación respecto de los sistemas constructivos de mitigación adoptados (o la carencia de ellos) por los grupos menos beneficiados.

Durante la etapa de la industrialización por sustitución de importaciones (1930-1976), la urbanización en los bañados de Tigre estuvo protagonizada por los siguientes actores sociales: a) el Estado (Provincial y Municipal) que a través de una política urbana de *laissez faire* permitió la ocupación de suelos de máxima inundación y sin servicios públicos; b) los grandes propietarios de tierras (herederos de las familias Pacheco Alvear, Villanueva, Milberg, etc.) que fraccionaron sus tierras, y c) los grupos populares, muchos de ellos migrantes internos y de países limítrofes, que a través del pago en cuotas compraron los lotes y autoconstruyeron sus viviendas. El proceso de urbanización de los bañados

de esta etapa terminó configurando barrios pertenecientes a grupos socioeconómicos medios y medio-bajos, pero también asentamientos informales.

A fines de esta última etapa, se llevaron adelante dos obras de infraestructura (una vial y otra hidráulica) que adquirieron un papel central en la valorización urbana que se activará en los últimos años de la década de 1970, a saber:

- La Autopista Metropolitana Acceso Norte y su ramal a Tigre (1964/65), y la pavimentación de la Ruta Provincial Nº 27 (R.P.N 27) que enlaza la bajada de ese ramal y que atraviesa parte importante de los bañados de Tigre entre las localidades de Rincón de Milberg y Benavidez (1965/66). Estas obras desenlazaron un proceso de valorización urbana de esas tierras inundables, especialmente en la franja próxima al río Luján, lo cual se expresó en el cambio de uso del suelo de algunos terrenos que pertenecían a antiguos quinteros y que pasaron a usos recreativos (recreos, camping y clubes sindicales). Al mismo tiempo, la pavimentación de la R.P.N 27 activó el desarrollo de asentamientos informales por parte de los grupos menos beneficiados²⁷.
- El canal Aliviador del río Reconquista, obra ubicada poco antes de la desembocadura que ese río tiene sobre el río Luján, fue llevada adelante por la Dirección Provincial de Hidráulica con el objeto de disminuir los daños causados por las frecuentes inundaciones en la cuenca (tales como las ocurridas durante la década de 1950 y la catastrófica inundación de 1967). En 1969 la repartición mencionada llamó a licitación de dichas obras y en 1970 fueron adjudicadas²⁸. Pentamar SA. fue la empresa especializada en obras portuarias y de dragado que ganó la licitación provincial para realizar ese canal y concluyó las obras casi en su totalidad²⁹ en 1971.

27 Entre esos asentamientos sobresalen los que pertenecen a la localidad de Rincón de Milberg: El Lucero (1960), Costilla (1965), Alge (1970) y Andalucía (1975); y los que pertenecen a la localidad de Benavidez: Banco Nación (1965) y Empleados de Comercio (1975).

28 Kuczynski, David. *El Reconquista. Cronología de un río cercano* (Buenos Aires: Ediciones Letra Buena, 1993), 137.

29 El canal Aliviador estuvo dividido del cauce del río Reconquista por medio de un talud por varios años hasta la gran crecida de 1985.

A partir de la construcción del canal Aliviador del río Reconquista, las tierras inundables cercanas a esa obra entraron en proceso de valorización urbana; proceso del que fueron protagonistas dos empresas constructoras especializadas en obras portuarias y de dragados.

Por un lado, para la empresa Pentamar SA la construcción del canal Aliviador le significó una serie de beneficios, entre los que se destacan: la modernización de maquinaria (compran sus primeras dragas), el posicionamiento en el mercado de dragados y, uno de los más importantes para este estudio, la adquisición de sus primeras propiedades otorgadas por la Provincia como forma de pago localizadas en un lugar estratégico: el encuentro entre el nuevo canal y el río Luján³⁰.

Por otro lado, la empresa de servicios de dragados DYOPSA (Dragados y Obras Portuarias SA), competidora de la anterior, y una empresa constructora, Supercemento SA, compraron en 1972 alrededor de 1.300 hectáreas de tierras en los bañados, en parte linderas al nuevo canal Aliviador, al río Luján y a la recientemente pavimentada R.P.N. 27. Según el ingeniero Astolfoni³¹, director de ambas empresas, desde un primer momento se pensó desarrollar allí un emprendimiento urbanístico de grandes dimensiones, pero recién las primeras propuestas aparecerán a fines de los años setenta en un contexto político y socioeconómico claramente diferente.

4. Los bañados de Tigre y el contexto de la urbanización neoliberal

Con la etapa actual de la globalización capitalista se produce, sin lugar a dudas, la incorporación urbana de los bañados de Tigre más trascendente de toda su historia, tanto en términos de superficie urbanizada como de técnicas constructivas de mitigación empleadas (los grandes rellenos). Sin embargo, es en los comienzos de esa etapa, durante el Proceso de Reorganización Nacional, tal como se autodenominó la dictadura cívico-militar que gobernó Argentina entre marzo de 1976 y diciembre de 1983, cuando se gestaron las condiciones necesarias para que el urbanismo neoliberal imponga un

³⁰ Información surgida de entrevista a personal directivo de Pentamar SA, noviembre de 2007.

³¹ Astolfoni, Julián and Constantini, Eduardo. "¿Por qué Nordelta?" *Ambiente*, 80 (1999): 10-11.

modelo de desarrollo urbano excluyente en las tierras de los bañados, desentendiéndose de las consecuencias ambientales adversas en materia de riesgo de desastre.

El proceso de urbanización de los bañados de Tigre debe enmarcarse en las políticas económicas neoliberales que se implementaron en Argentina durante el último gobierno militar, las cuales deterioraron la estructura industrial montada en la etapa anterior y favorecieron directamente a las actividades financieras y de servicios, como también a la producción de productos primarios de exportación. Las políticas económicas de ajuste efectuadas en esos años no hicieron otra casa que disminuir los salarios y aumentar la desocupación ampliando con ello la brecha social en la distribución del ingreso y repercutiendo negativamente sobre los grupos más débiles, acrecentando, entre otros motivos, las condiciones de vulnerabilidad social de los grupos menos beneficiados para hacer frente a los desastres.

Estos procesos económicos se llevaron adelante en el plano político bajo las prácticas del “terrorismo de Estado”, esto es, a grandes rasgos, una represión sistemática e implementación del terror (secuestros, torturas, ejecuciones, desapariciones, etc.) como método para dismantelar las resistencias de quienes cuestionaban al régimen; régimen que cercenó como ningún otro los derechos políticos y civiles, dejando un saldo de 30.000 detenidos-desaparecidos³².

4.1. Mutaciones en la política urbana provincial y en la urbanización de la periferia metropolitana

Durante los primeros años de la etapa actual de la globalización capitalista se inicia un resquebrajamiento de la forma en que se produce el espacio urbano en el AGBA. Ello implicó un pasaje de un modelo “inclusivo” de sociedad y ciudad, desarrollado en gran parte de la etapa de industrialización por sustitución de importaciones, a otro modelo de sociedad y ciudad que se mostraba cada vez más excluyente y desigual³³. Los cambios en la dinámica adoptada por los actores económicos privados, el Estado (en sus distintos niveles) y las relaciones entre ambos, en su intervención en el proceso de

³² González, María Estela. “La dictadura militar (1976-1983),” en González Lebrero, R. (coord.). *Sociedad, política y economía en la Argentina contemporánea. Un esbozo histórico* (Buenos Aires: Editorial Montaldo, 2002), 127-141.

³³ Silvestri, Graciela and Gorelik, Adrián. “Ciudad y cultura urbana, 1976-1999: el fin de la expansión,” en Romero, José Luis and Romero, Luis Alberto (dir.). *Buenos Aires, historia de cuatro siglos* (Buenos Aires: Altamira, 2002), 461-499.

producción de espacio urbano de ese entonces, tuvieron consecuencias directas en las formas en que se llevó adelante la urbanización de las áreas inundables de la periferia de la metrópoli y, por ende, en la producción de espacios de riesgos de desastres en las décadas siguientes.

De manera similar a la idea de “crisis” política, económica, social y cultural que justificaba el restablecimiento del “orden nacional”, el régimen militar diagnosticaba a comienzos de su gestión una situación de “crisis urbana” tanto para el centro (Ciudad de Buenos Aires) como para la periferia del AGBA (Provincia de Buenos Aires). En el caso de esta última, según estudios realizados para 1974, existían más de 4,5 millones de lotes, de los cuales casi dos tercios no se encontraban edificados, la gran mayoría carecía de servicios de agua y cloacas, y era muy deficiente la relación de espacios verdes. Todo ello ocurría especialmente en la segunda corona de la periferia del AGBA donde gran parte de la producción de espacio urbano se había dejado -por más de tres décadas- en manos de la especulación de grandes empresas loteadoras (tales como Kanmar o Vinelli) y de una política urbana pública escasamente efectiva³⁴.

Las políticas urbanas durante el último gobierno cívico-militar, llevadas a delante en el ámbito de la Provincia, especialmente durante la gestión de Ibérico Saint Jean (1976 a 1981), estuvieron orientadas a restablecer el “orden urbano” y a restringir la orientación pública de la producción de la ciudad adoptada en la etapa anterior. De acuerdo con Pérez³⁵, entre esas políticas urbanas correspondientes a diferentes niveles de gestión, pero con claras implicancias en la periferia metropolitana, se destacaron: la eliminación del congelamiento del alquileres; la indexación de los contratos de compra-venta de tierras; la erradicación de las villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires (que repercutió en los asentamientos informales de los municipios pertenecientes al sector provincial del AGBA); la suspensión de la subdivisión de loteos, y la regulación del ordenamiento territorial y uso del suelo a través del Decreto-Ley Provincial N° 8912/77.

³⁴ Scotti, Edgardo. *Legislación urbanística. Provincia de Buenos Aires* (La Plata: Scotti editora, 2000), 271.

³⁵ Pérez, Pedro. “Buenos Aires: Fragmentation and Privatization of the Metropolitan City,” *Environment and Urbanization*, 14, 1 (2002): 58-76.

No cabe duda que el Decreto-Ley Provincial N° 8912/77 es el instrumento de planificación urbana más importante en materia de normativa urbanística lanzado a comienzos del régimen militar, pero que venía siendo pensado en años anteriores. Según Scotti³⁶ (Ibid.), uno de los autores de esa normativa, la legislación vigente anterior a esa fecha databa de principios de siglo (la Ley 3.487 de “fundación de pueblos”, sancionada en 1913) con la cual no podía regularse las nuevas realidades que superaban las previsiones legislativas de otro momento histórico. Según ese autor con este Decreto-Ley se buscaba constituir una ley marco y un conjunto normativo coherente en materia urbanística.

A los fines de análisis de las transformaciones ocurridas en materia urbano-ambiental en tierras inundables de la periferia del AGBA (como es el caso de los bañados de Tigre), debe rescatarse dos aspectos que tienen implicancias directas sobre esas mutaciones y que se presentan por primera vez en el cuerpo normativo del Decreto Ley Provincial 8912/77, ellos son:

- La creación de núcleos urbanos (incorporado en los artículos 14 y 15 de esa normativa), con los cuales se fijan criterios estrictos con basamento en la necesidad que el aumento de las áreas urbanas deba responder a adecuadas planificaciones, y no regirse por intereses particulares.
- La introducción de la figura de los clubes de campo (artículos 64 al 69), siendo el primer régimen jurídico de ese tipo en el país. En esta normativa se establece su definición, los requisitos para su creación, el cerramiento del área, los servicios y equipamientos comunitarios y la distancia mínima entre ellos. Este último aspecto era sumamente restrictivo a los intereses de los actores económicos privados, dado que no se podía erigir nuevos clubes de campo dentro de un radio inferior a 7 Km de los existentes, contados desde los respectivos perímetros en sus puntos más cercanos³⁷. Asimismo, debe resaltarse que la figura del club de campo aparece definida como

³⁶ Scotti, *Legislación urbanística*.

³⁷ La presión de esos actores ante tales limitaciones hizo que esa norma sea derogada parcialmente unos años después con la sanción del Decreto N° 9.404/86 “Clubes de campo. Régimen Legal”. Con este Decreto se otorga mayores libertades en cuanto a la distancia mínima exigida que debe dejarse entre los clubes de campo. Mientras que en el artículo 69 del Decreto-Ley N° 8912/77 se exigía como mínimo un radio de 7 kilómetros entre clubes de campo, con el Decreto N° 9.404/86 esa distancia se exceptúa si se trata, entre otras condiciones, de terrenos a recuperar como son los predios inundables o bajo cota. Probablemente, esta última excepción buscaba legitimar aquello que ya se daba en la realidad (el incumplimiento de distancia mínima entre clubes de campo) y promover, al mismo tiempo, la radicación de emprendimientos en áreas inundables pertenecientes a los distintos municipios de la periferia del AGBA.

vivienda de fin de semana no permanente; ese carácter “temporario” permitía a los empresarios intervinientes ahorrarse los altos costos asociados con las infraestructuras de servicios requeridas (agua y cloacas), dejándoles mayores márgenes de ganancias.

A grandes rasgos, la normativa urbanística implementada en tiempos de la última dictadura cívico-militar tuvo un efecto diferencial para los dos extremos de la pirámide socioeconómica. Por un lado, se consigue frenar la producción de suelo urbano barato para los grupos populares. Con las leyes y reglamentaciones antes indicadas se cercenó el crecimiento de los loteos populares, encareciendo el producto debido a las exigencias requeridas para su habilitación (estudios de factibilidad, dotación de servicios esenciales y de equipamiento comunitario). Ello dejó a esos grupos fuera del mercado legal, por lo que debieron elaborar estrategias dentro de la ilegalidad para satisfacer esa necesidad. Para comienzos de los ochenta se inician las “tomas de tierras” públicas o privadas y la formación de asentamientos precarios, los cuales se ven acrecentados entre otros motivos por la presión que implicó la erradicación de más de 200.000 personas de las villas miseria de la Capital Federal durante el gobierno militar³⁸. Por otro lado, las políticas urbanas antes mencionadas favorecieron a los grupos de mayores ingresos. Al tiempo que se frenaba el loteo de los grupos populares y disminuía la rentabilidad de las empresas loteadoras, se dejaban grandes extensiones de tierras disponibles como baldíos vacantes y aparecía la posibilidad de desarrollar otro producto, dentro de un marco jurídico un poco más definido, dirigido a los grupos más acomodados: los clubes de campo. A partir de esas normativas se produce una multiplicación de esos emprendimientos suburbanos durante los años de la última dictadura cívico-militar, preferentemente en la zona norte de la periferia del AGBA.

Además de los cambios respecto de la normativa urbanística, las políticas urbanas estatales durante el último gobierno cívico-militar estuvieron signadas por la realización de grandes obras de infraestructura pública, las cuales, en varias oportunidades, venían siendo pensadas y formuladas con anterioridad, principalmente, durante los gobiernos desarrollistas. La implementación de un régimen no democrático

³⁸ Oszlak, Oscar. *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano* (Buenos Aires: Cedes-Humanitas, 1991), 303.

posibilitó que esas intervenciones monumentales sean instrumentadas sin la necesidad de búsqueda de consensos³⁹.

Entre las grandes intervenciones ejecutadas en la periferia metropolitana, que adquirieron repercusión en propuestas de urbanización de tierras inundables (como veremos más adelante para el caso de los bañados de Tigre), sobresalen las obras del Cinturón Ecológico. Según Fernández y Carré⁴⁰ esta propuesta, ideada en 1974 por el abogado Guillermo Laura en base a las ideas de los green belt sajones y llevadas adelante por este último cuando estuvo a cargo de la cartera de Obras Públicas de la intendencia de la Ciudad de Buenos Aires del Brigadier Osvaldo Cacciatore, articulaba integralmente el circuito formal de la basura y las políticas de creación de áreas verdes y de accesos viales. De esta manera, a través de la ingeniería de los rellenos sanitarios no solo se le daba respuesta al tema de la degradación ambiental por la existencia de basurales a cielo abierto o la contaminación atmosférica de la incineración (especialmente en la Ciudad de Buenos Aires), sino que además se construían espacios verdes forestados para la recreación⁴¹ y se ampliaba la conectividad vial a partir de la construcción de un sistema de autopistas metropolitanas concesionadas por sistema de peajes.

Esta ambiciosa propuesta debe contextualizarse en tiempos del surgimiento de la temática ambiental a nivel mundial, la cual es aprovechada por el gobierno cívico-militar de la Ciudad de Buenos Aires (1976-1983) en tanto estrategia de promoción urbana en la que se articula la cuestión ecológica con las ideas de calidad de vida, preservación de la salud y de los recursos naturales, buscándose con ello mostrar a Buenos Aires como una ciudad de vanguardia que podía igualarse a los modelos de las ciudades norteamericanas y europeas. Para ello se crea en 1977 el Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), una sociedad entre la Municipalidad de Buenos Aires y la

39 Jajamovich, Guillermo and Menazzi, Luján. "Políticas urbanas en un contexto de dictadura militar. Algunos interrogantes a partir de Buenos Aires (1976-1983)," *Bitácora*, 20, 1 (2012): 11-20.

40 Fernández, Leonardo and Carré, Marie-Noëlle. "'La muralla verde'. Áreas verdes como dispositivo para disciplinar la población, Gran Buenos Aires (1976-1983)," *Provincia*, 25 (2011): 115-142.

41 El Cinturón Ecológico pretendía constituirse en una suerte de "muralla verde", de "cortina forestal", que oxigenara el ambiente alrededor de Buenos Aires, aprovechando ciertas condiciones preexistentes: "...la selva en galería sobre el río de la Plata, el parque Pereyra Iraola, los Bosques de Ezeiza, la presa Roggero, y a lo largo del Río de la Reconquista, atravesar Campo de Mayo hasta llegar al Delta del Paraná. Un camino parque denominado 'camino al Buen Ayre' uniría la costa rioplatense, la pampa y el delta a través de una gran reserva verde" (Fernández and Carré, *La muralla verde*, 129).

Provincia de Buenos Aires de alcance metropolitano que se encarga de gestionar las obras del Cinturón Ecológico⁴².

Uno de los puntos más controversiales de estas obras radica en la elección de áreas inundables como lugar para la disposición de residuos bajo la técnica de los rellenos sanitarios. En ese entonces, las áreas inundables aparecen presentadas como áreas “sin valor”, “inservibles” y que se encontraban “deterioradas” por lo que debían recuperarse, tal es el caso de los valles de inundación de la cuenca del río Reconquista. Según el mentor del proyecto, el propio Guillermo Laura, la propuesta de rellenar áreas inundables para fines recreativos había sido tomada de un valioso antecedente: el Parque Tres de Febrero en la Ciudad de Buenos Aires (conocido popularmente como los “Bosques de Palermo”) erigido en 1875 por Domingo Faustino Sarmiento como un parque público urbano sobreponiéndose sobre las obras realizadas por su opositor político, Juan Manuel de Rosas, quien previamente había rellenado y saneado esos terrenos bajos y pantanosos pertenecientes a los bajos ribereños del Río de la Plata para construir allí un paseo forestado y una residencia utilizada en las temporadas de primavera-verano. Las ideas decimonónicas de Sarmiento son retomadas en los argumentos del proyecto de Laura casi un siglo después, quien sostiene que

... sigue siendo hoy el único (camino) viable: seleccionar terrenos suburbanos de escaso valor en zonas bajas y anegadizas para poder adquirirlos a un bajo costo, rellenarlos para elevar su nivel a una cota que evite las inundaciones, mediante la utilización de los residuos domiciliarios, realizar obras de drenaje y caminos de acceso, para finalmente transformarlos en bosques y espacios verdes de uso público.⁴³

A poco de inauguradas las obras del Cinturón Ecológico, las inundaciones del río Reconquista de comienzos de esa década mostraban lo que sus críticos ya habían señalado: los rellenos sanitarios y los correspondientes a la construcción de la autopista Camino del Buen Ayre funcionaron como diques de contención, empeorando el escurrimiento de un lado y del otro de esas obras e inundando como nunca los asentamientos informales, ocupados por población marginal recientemente desplazada⁴⁴.

⁴² Fernández and Carré, *La muralla verde*.

⁴³ Fernández and Carré, *La muralla verde*, 126.

⁴⁴ Oszlak, *Merecer la ciudad*.

4.2. Las huellas urbano-ambientales de la última dictadura cívico-militar en los bañados tigrenses

Los procesos de escala nacional y metropolitana antes señalados, ocurridos durante los primeros años de la etapa actual de la globalización capitalista (1976-1983), tuvieron su correlato y expresión singular en el ámbito de los bañados tigrenses. Entre esos procesos es posible reconocer aquellos de mayor trascendencia en materia de urbanización y de producción de espacio de riesgo de desastres en el ámbito local, en los que fueron protagonistas los actores sociales más beneficiados, tales como: a) la construcción de representaciones espaciales de carga positiva sobre los bañados sustentadas en la propuesta de un gran proyecto urbano privado sobre rellenos y legitimadas a partir del discurso ambiental; b) la ejecución de una política urbana pública que posibilitó la puesta en marcha de un “modelo de desarrollo urbano” excluyente con base en las UCs y sus rellenos, y c) la valorización urbana de la franja costera y el surgimiento de los primeros emprendimientos de ese tipo.

4.2.1. Un gran proyecto urbano privado sobre rellenos y la apelación al discurso ambiental

A mediados de 1977 surge una de las manifestaciones inaugurales del cambio radical que terminará alcanzando forma precisa recién a fines de los años noventa con la mega-UC Nordelta. El grupo empresario Supercemento-DYOPSA, quien retenía más de 1.300 hectáreas de tierras inundables desde comienzos de la década de los setenta, presenta en ese año la primera propuesta para desarrollar allí un gran proyecto urbano (no cerrado)⁴⁵: el Complejo Urbano Integral Benavidez (CUIB). Entre las primeras difusiones públicas de esa propuesta se encuentran dos notas del suplemento especial del diario La Prensa de julio de 1977 y de octubre de 1978⁴⁶, en las que se detallan las características generales del proyecto, de las empresas constructoras y de las inversiones que se efectuarán sobre esas tierras inundables, como así también el papel que juega los actores estatales en relación a ese proyecto.

45 Para fines de la década 1980, el proyecto CUIB es dejado de lado y las empresas desarrolladoras se asesoran por estudios de urbanismo europeos (como por ejemplo *Studio Valle Progettazioni*), quienes propusieron un proyecto similar al de las *gated communities* del sur de la Florida/USA.

46 “Una nueva ciudad en el Tigre, símbolo de la Argentina del futuro,” *La Prensa*, Suplemento especial, Buenos Aires, Argentina, 17 jul 1977, 9-10; “Progresó el gigantesco complejo urbano a levantarse en Tigre,” *La Prensa*, Suplemento especial, Buenos Aires, Argentina, 15 nov. 1978, 7-9.

Tal como aparece en el primer mapa de zonificación del complejo urbano a modo de anteproyecto (ver Figura N° 5), se pueden advertir los distintos barrios o macizos de urbanización (con escaso grado de detalle) y el lago central (de formas simples) conectado a través de canales con el río Luján y con el nuevo canal Aliviador (el cual todavía no se encontraba unido al río Reconquista).



Figura 5. Anteproyecto de zonificación del Complejo Urbano Integral Benavidez (1977). Fuente: La Prensa, 17 jul. 1977, 9.

Este gran proyecto urbano fue pensado bajo los parámetros de la planificación urbana racionalista que procuraba, a través de la idealización de un espacio planificado crear una realidad urbana diferente a la del contexto de la periferia metropolitana, que se la pensaba como “anárquica”. Ese “desorden”, especialmente, en la periferia del AGBA, podía comenzar a ser subsanado a partir de propuestas de planificación de un núcleo urbano satélite de gran envergadura, incluso afrontado ya no por el Estado, sino por el capital privado.

Asimismo, en las notas se presentan a los grandes rellenos como la técnica hidráulica indicada para efectuar el saneamiento de esas grandes superficies de tierras inundables. En la nota correspondiente a octubre de 1978 se señala que la Dirección Provincial de Hidráulica había aprobado la factibilidad técnica de la propuesta de saneamiento, presentada por las empresas antes aludidas. En cuanto a la técnica de los rellenos se explica escuetamente que consiste en:

... el relleno del terreno hasta la cota necesaria para la edificación, mediante regulado de un espejo de agua por dragado [...] Así, se recupera la totalidad de las tierras, haciéndolas aptas para asentamientos urbanos.⁴⁷

En esos años, las representaciones espaciales de las tierras de los bañados asumían una marcada valoración negativa, tal como se expresaba en una de las notas periodísticas antes indicadas: “... esas tierras era inprovechables, ya que su bajo nivel las tornan anegadizas. Debe, pues, como prioridad inicial, procederse a su saneamiento, a fin que sobre ellas se yerga la ciudad del futuro” (La Prensa, 17/07/77: 9). Así, tierras inundables consideradas indómitas debían ser moldeadas de acuerdo a las necesidades que requería el avance de la “modernidad” y el desarrollo de técnico de aquellos años, tal como se mencionaba en la nota posterior editada en 1978:

... el esfuerzo del hombre para vencer al medio y a las contingencias de la naturaleza, se proyecta en la zona de Tigre con netos caracteres a través de la construcción de un Complejo Urbano llamado a transformar, no sólo el paisaje, sino el desarrollo de un área que presenta actualmente dificultades para cualquier tipo de explotación y uso.⁴⁸

La idea de saneamiento ambiental en tanto estrategia de legitimación para implementar los grandes rellenos de ese gran proyecto urbano, debe entenderse en el contexto de surgimiento de las temáticas ambientales en Argentina de la década de 1970 y, en especial, de las propuestas de saneamiento a través de rellenos sanitarios comprendidas en las obras del Cinturón Ecológico a cargo del CEAMSE⁴⁹. Tanto la propuesta del CUIB como la trama argumentativa aquí presentada, buscaban invertir las representaciones espaciales que primaban sobre los bañados hasta antes de fines de la década de 1970. De esta manera, ese espacio de la periferia del AGBA que era percibido por los actores económicos privados y por el Estado (Provincial y Municipal) como un espacio vacante, degradado, inservible y de posible ocupación por parte de grupos menos beneficiados, comenzaba a representarse en esos años como un espacio apetecible (ubicado en las cercanías del eje al proyecto de Cinturón

⁴⁷ La Prensa, 15 nov. 1978, 7.

⁴⁸ La Prensa, 15 nov. 1978, 7.

⁴⁹ Collado, Federico. *Nuevas formas de urbanización en la región metropolitana de Buenos Aires: el caso Nordelta*. Tesis de Maestría en Planificación Urbana y Regional (Buenos Aires: FADU-UBA, 2006, *mimeo*).

Ecológico) y con un futuro promisorio en el que solo tenía cabida una “nueva ciudad verde” destinada para unos pocos.

4.2.2. Una política urbana estatal excluyente a fin al capital privado

Ante la iniciativa privada de emprender un gran proyecto urbano en tierras de los bañados, la respuesta del Estado, en los niveles de gestión Provincial y Municipal, fue de un contundente apoyo. En la nota de 1978 del Diario La Prensa, bajo el título “La acción comunal”, se menciona que el intendente de Tigre de ese entonces, el coronel retirado Carlos Pérez Ibarra, consideraba al CUIB como el camino a seguir para el futuro de Tigre. En otra nota de ese mismo suplemento, intitulada “Obras básicas para eliminar la incomunicación”, dicho intendente sostenía que debía volverse a los años dorados del Tigre de comienzos de siglo y superar el deterioro material y espiritual del Tigre de los últimos tiempos, producto de las políticas carentes de toda iniciativa privada, y agrega:

... Hay nuevas realidades que resolver aun antes de interpretar las anteriores... tenemos que salir cuanto antes del estancamiento y ello nos exige el pensar y el actuar con mentalidad de prospectiva, sorteando barreras ante las cuales no podemos detenernos.⁵⁰

Es posible suponer que esas “barreras” descansaban no sólo en las condiciones físico-naturales extremas de las tierras de los bañados, sino también en aquellos grupos sociales que reivindicaban una Argentina más justa en términos de distribución de ingreso y que, en consecuencia, venía ejerciendo resistencias al proyecto político-económico que se quería instaurar en tiempos del régimen dictatorial.

Asimismo, este último intendente indicaba que ese proyecto urbano privado estaba en línea con las políticas urbanas del gobierno provincial de Ibérico Saint Jean, que buscaban facilitar la “descentralización del conglomerado capitalino” y otorgar mayores independencias a las autoridades municipales. De esta manera, los bañados de Tigre pasaban a ser considerados como “zona prioritaria” tanto por el Municipio de Tigre como por la Provincia. Esa condición parece surgir como respuesta a las iniciativas del sector privado una vez que este último advierte la posibilidad de generar un gran negocio urbano con base en el relleno de esas tierras inundables.

⁵⁰ *La Prensa*, 15 nov. 1978, 7.

Entre las manifestaciones de apoyo del Gobierno provincial a ese gran proyecto urbano se destaca, la sanción de un cuerpo normativo que presentaba las mismas finalidades, entre estas: poner “orden” en la dinámica del mercado de tierras que venía operando en la periferia metropolitana bajo su jurisdicción. En octubre del mismo año (1977) aparecen en el Decreto-Ley Provincial Nº 8912/77 los recaudos que deben tomarse ante la creación de un “nuevo núcleo urbano”, dando respuesta con esa figura jurídica y ese marco normativo a los intereses de esos actores económicos privados⁵¹.

Al año siguiente, en 1978, la Provincia da cuenta de otro apuntalamiento al proyecto CUIB: la construcción de un moderno puente de vigas de la R.P.N. 27 sobre el canal Aliviador (reemplazando así a un antiguo puente de hierro), en un contexto de desarrollo de grandes obras de infraestructura vial en todo el AGBA (autopistas metropolitanas). Dicha obra fue concedida por la Provincia a los mismos grupos empresarios que llevaban a cabo el complejo urbano: Supercemento-DYOPSA (*La Prensa*, 15/10/1978), iniciándose con ello una estrecha articulación que florecerá más intensamente a partir de la década de 1990.

Según se menciona en estas notas, la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo de la Provincia consideró al CUIB como un proyecto “... aceptable sobre todo por el mérito a la recuperación de las tierras anegadizas y a que la magnitud de la obra brindaría múltiples servicios a zonas subyacentes que actualmente no los poseen”; y agrega más adelante que: “... no sólo no se opone a los objetivos y políticas del gobierno provincial para el área, sino que, antes bien, al aprovechar tierras al presente inutilizadas y al incorporarlas al mercado, contribuye al logro de las estrategias provinciales”.⁵²

En consecuencia, la Provincia autorizó la creación del CUIB a través del Decreto Nº 2203/78 y el Municipio convalidó la anterior y autorizó a las empresas a iniciar las obras de saneamiento necesarias para la construcción del complejo⁵³.

⁵¹ A comienzos de la década de 1990 el antiguo CUIB, actual mega-UC Nordelta, fue aprobado por la Provincia de Buenos Aires bajo la figura de “nuevo núcleo urbano”, siendo hasta el momento el único en su tipo.

⁵² *La Prensa*, 15 nov. 1978, 9.

⁵³ DIGESTO de la Municipalidad de Tigre, Decreto Nº 2599/78.

Inmediatamente después del movimiento de obras producido a fines de la década de 1970, el CUIB entró en una suerte de larga pausa hasta después de mediados de los años ochenta. Según Collado⁵⁴, ello se debió a la convulsionada situación socioeconómica de finales de los años setenta, a la crisis económica de los años del regreso de la democracia y a la falta de recursos financieros propios. La cantidad de capitales necesarios para desarrollar un proyecto de esa envergadura recién fueron alcanzados a fines de la última década del siglo XX con la incorporación de los capitales financieros de la empresa de fondos de inversiones Consultatio SA⁵⁵, que dirige Eduardo Constantini, uno de los mayores referentes en el mercado inmobiliario de Argentina.

La afinidad política por parte del gobierno municipal con el proyecto del CUIB en tierra de sus bañados perduró en las gestiones posteriores a la del coronel Carlos Pérez Ibarra. El contador Ricardo Ubieto asume su primera intendencia todavía en tiempos de la última dictadura, entre los años 1979 y 1983. Luego le siguen otros cuatro mandatos correlativos, ya en tiempos de la democracia, entre los años 1987 y 2006, cuando fallece, alcanzando un papel claramente destacado en las transformaciones de los bañados a partir de los años noventa. Se presupone que durante su primera gestión Ricardo Ubieto estuvo interiorizado de los intereses de los grupos empresarios (Supercemento-DYOPSA y Pentamar SA.) que estaban liderando los negocios urbanos y las obras de infraestructura en los bañados⁵⁶.

La convergencia de intereses entre los actores económicos privados y el Estado, expresado en la idea de “recuperar” esas áreas inundables para volcarlas al mercado de tierras, debe comprenderse en un contexto donde esas mismas tierras venían siendo “ambicionadas” por los grupos menos favorecidos, quienes participaban en el incremento de la cantidad de asentamientos y villas de emergencia en las localidades de Rincón de Milberg y de Benavidez, hacia el final de la etapa anterior (entre los años 1960 y 1975).

⁵⁴ Collado, *Nuevas formas de urbanización*.

⁵⁵ A fines de la década de 1990, Consultatio SA adquiere el 50% de las acciones de Nordelta SA (Sociedad Anónima responsable de la mega-UC homónima); acciones que antes pertenecían solamente a las empresas Supercemento-DYOPSA.

⁵⁶ Debe recordarse que el contador Ricardo Ubieto ya había participado de la gestión pública local antes de asumir su primer mandato como intendente: fue Secretario de Economía y Hacienda del intendente Osvaldo Fosatti entre los años 1971 y 1973, en tiempos del gobierno militar de Alejandro Lanusse.

Para los gobiernos militares (tanto provincial como municipal), encolumnarse en defensa de los intereses privados y de un proyecto urbano de grandes inversiones servía como estrategia para frenar el avance de asentamientos informales en esas tierras inundables, los cuales, desde una ideología de la seguridad nacional, podían ser utilizados como base de operaciones por grupos preciados de subversivos. Ese temor, debe enmarcarse en los años anteriores a la última dictadura, en un distrito como Tigre de fuerte perfil industrial, de gran cantidad de obreros y de importantes reivindicaciones sindicales acontecidas durante el tercer gobierno peronista. Según Basualdo, una vez instalado el gobierno cívico-militar de marzo de 1976 muchas de las empresas industriales tigrenses se constituyeron en ejemplos del disciplinamiento obrero por parte del “terrorismo de Estado” de ese período, con fuerte apoyo de ciertas cúpulas empresarias⁵⁷ y de las fuerzas de seguridad con asiento en Tigre.

4.2.3. La valorización urbana de la franja costera de los bañados y los primeros clubes de campo

El movimiento generado en torno al avance del proyecto CUIB, unido a las obras del flamante puente que tiene la R.P.N. 27 sobre el canal Aliviador, conllevó a un nuevo impulso de valorización urbana de los bañados de Tigre, entre los últimos años de la década de 1970 y los primeros de la siguiente. Ello se verificó principalmente en la franja costera que el bañado tiene sobre el río Luján con la radicación de los primeros clubes de campo (esto es las primeras UCs) y clubes de remo, hilvanados por la indicada ruta. Este proceso debe encuadrárselo en un contexto de crecimiento de los clubes de campo en toda la periferia del AGBA (especialmente en los municipios de la zona norte) y de los deportes náuticos en los municipios costeros de la zona norte, impulsado por las inversiones en ese tipo de bienes durables que efectuaban una porción de los grupos más beneficiados económicamente por la política económica implementada.

⁵⁷ Las empresas Ford Motor Argentina, Terrabusi y Astilleros ASTARSA fueron claros ejemplos de ello. Para profundizar en este tema, véase: Basualdo, Victoria. “Complicidad patronal-militar en la última dictadura argentina: Los casos de Acindar, Astarsa, Dálmine Siderca, Ford, Ledesma y Mercedes Benz,” *Red Interdisciplinaria sobre Estudios de Historia Reciente*. Disponible en: <http://www.riehr.com.ar>, 2006.

A fines de 1977 nace sobre la margen derecha de río Luján, en la localidad de Benavidez (próximo al canal Aliviador y con acceso a la R.P.N. 27) el primer club de campo en tierras de los bañados de Tigre: el Boat Center. En esta oportunidad, la empresa de servicio de dragados Pentamar SA es quien se encarga de la construcción de un canal con marinas, la polderización perimetral y de los rellenos individuales para cada una de las viviendas a edificarse. Los suelos utilizados para esas técnicas se obtuvieron de las obras de refulado del canal y de las marinas del propio emprendimiento⁵⁸.

En el caso de los clubes de remo, por su parte, optaron por mudarse a esa zona del bañado producto de las dificultades que el arroyo Tigre y los cursos de agua cercanos comenzaban a manifestar por esos tiempos (aumento del tráfico náutico, altos niveles de contaminación, etc.). Dos fueron los clubes de remo que decidieron trasladar sus sedes: por un lado, el Club Delta Argentino que compró, en 1975, un predio sobre el río Luján, donde construyó una dársena y galpones, poniendo en funcionamiento su sede en 1978; por otro, el Club de Remo Teutonia que adquirió, en 1976, terrenos sobre el río Luján cercanos al canal Villanueva, en la localidad de Villa La Ñata. Luego de la realización de las obras de relleno y dársena -también desarrolladas por la firma Pentamar SA- es habilitada la sede de ese Club en 1978.

En 1981 el directorio del Club Náutico Hacoaj, por su parte, decidió comprar alrededor de 180 hectáreas de tierras inundables de los bañados, entre el canal Aliviador y la R.P.N. 27 en la localidad de Rincón de Milberg, para desarrollar su cuarta sede: el Club de Campo Náutico Hacoaj, inaugurada en 1985. En este caso, los rellenos oficiaron como la técnica de mitigación elegida, obteniendo suelos de canteras de tosca y conchillas, ubicadas en las cercanías entre la R.P.N. 27 y el arroyo Claro. En esta UC fueron rellenos los perímetros y algunas zonas centrales donde se emplazan las viviendas y el tendido de las calles; el resto, es decir, las zonas que comprenden el gran campo de golf (sin lago), no se rellenaron.

⁵⁸ Parte de la información aquí expuesta surge de una entrevista a un técnico de la empresa Pentamar SA. realizada en noviembre de 2007.

La radicación de los primeros clubes de campo y de algunos clubes de remo en esa franja costera de los bañados, incentivaron a que las empresas de dragado Pentamar SA y DYOPSA decidieran construir sus puertos de dragas en los predios que retenían allí desde comienzos de los años setenta. Con ello esas empresas de dragado lograban conseguir una base operativa cercana de sus mejores plazas (el puerto de Buenos Aires, los canales de Río de la Plata y del Delta del río Paraná) donde poder ubicar sus maquinarias y disponer de ellas rápidamente. En 1981 DYOPSA construyó su puerto de dragas lindero al predio del Club Delta Argentino, y Pentamar SA hizo lo suyo entre los años 1982/1983 muy cerca de su “obra magna”: el canal Aliviador. Actualmente ese puerto de dragas forma parte de la marina de la UC Santa María de Tigre.

5. Conclusiones

El análisis hasta aquí presentado ilumina la trascendencia de los procesos urbano-ambientales gestados en tiempo de la última dictadura cívico-militar y sus vínculos con las formas de urbanización y de producción de riesgo de desastres en los bañados de Tigre de las últimas dos décadas.

Si bien los principales actores económicos privados (asociados al capital de la construcción y de dragado) se vinculan a los bañados en los primeros años de la década de 1970 a partir de las obras del canal Aliviador y de la valorización urbana de tierras cercanas que éstas últimas despiertan, es recién en tiempos de la última dictadura cívico-militar cuando se inicia la transformación de esas tierras inundables en un gran negocio inmobiliario destinado a los grupos más acomodados. En este trabajo fue posible analizar dos estrategias a través de las cuales estos actores sociales logran colocar -desde ese entonces hasta la actualidad- sus intereses en el centro de la escena:

- 1) La construcción de una representación espacial en la que la urbanización a través de rellenos (tal como se propuso para el proyecto urbano CUIB) fue colocada como un camino ineludible para “recuperar” ambientalmente las condiciones degradadas de los bañados y para desarrollar en esa “zona prioritaria” la “ciudad del futuro”. En esos años la elección de los grandes rellenos

fue legitimada a través de un discurso anclado en el paradigma ambientalista, más cercano al romanticismo que a las denuncias concretas sobre el tratamiento de las problemáticas urbano-ambientales. A través de esas ideas, los actores sociales más poderosos buscaron naturalizar los conflictos sociales derivados de esas formas de urbanización, equiparando a la ciudad a un ecosistema donde los costos debían ser soportados por “las especies ecológicas menos adaptadas”: los grupos menos beneficiados de la periferia del AGBA.

2) La implementación de políticas urbanas públicas emprendedoras, expresadas en una serie de reformas en la normativa urbanística (ocupando un lugar esencial el Decreto-Ley Provincial 8912/77) y en algunas obras de infraestructura pública (como el puente sobre el canal Aliviador), terminaron beneficiando de manera significativa a los actores económicos privados antes indicados. Aquí la convergencia de intereses tuvo un lugar central en tanto que las motivaciones y acciones de los actores privados fueron funcionales a los objetivos del Estado, sobre todo en el nivel de gestión Municipal. En los inicios del último régimen militar se propuso limitar la urbanización de los bañados protagonizada por los grupos menos beneficiados a través de una política urbana estatal pro inversión privada, en la que la figura del intendente Ricardo Ubieta alcanzó un papel central. Así, desde ese entonces hasta la actualidad, se instaló un “modelo de desarrollo urbano” excluyente que encuentra en las UCs sobre rellenos su columna vertebral.

Las anteriores estrategias favorecieron a los actores económicos privados posibilitándoles, por un lado, la apropiación de recursos y funciones ambientales que brindan esas áreas inundables y que son valoradas positivamente en el contexto contemporáneo (tal es el caso del agua) y, por otro, el traspaso de las consecuencias adversas que esos procesos desatan, especialmente, en perjuicio de los vecinos más vulnerables localizados en los alrededores en condiciones topográficas desfavorables. Claramente tanto el capital privado como el Estado se desentendieron de las consecuencias ambientales adversas que pudieran surgir en materia de riesgo de desastres de las transformaciones urbano-ambientales antes señaladas.

Con la avanzada del urbanismo neoliberal, iniciadas en la última dictadura cívico-militar, se fundaron las bases de la configuración del espacio de riesgo de desastre más desigual de toda la historia de la urbanización de los bañados de Tigre. En la actualidad ese espacio de riesgo de desastre presenta características profundamente injustas que, lamentablemente, la próxima gran inundación (activada por una “sudestada”, una crecida del río Reconquista o la conjunción de las anteriores) se encargará de develar la cara oculta del llamado “nuevo Tigre”. Es muy probable que cuando ello ocurra, una vez más, vuelva a culpabilizarse a la dinámica natural, esta vez “desatada” como consecuencia del cambio climático. Con ese argumento se esconderá nuevamente a los principales actores sociales responsables de las raíces históricas recientes de la producción desigual de riesgo de desastres en los bañados de Tigre.

Agradecimientos:

Agradezco a los evaluadores anónimos por las sugerencias realizadas al artículo.